



FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – FATECS

CURSO: ADMINISTRAÇÃO

LINHA DE PESQUISA: ORÇAMENTO E GESTÃO

ÁREA: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

EDUARDO GOMES PIERI

Matricula nº 20783210

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXÉRCITO BRASILEIRO

Brasília – DF
2011

EDUARDO GOMES PIERI

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXÉRCITO BRASILEIRO

Trabalho de Curso (TC) apresentado como um dos requisitos para a conclusão do curso de Administração de Empresas do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Frederico Cruz.

Brasília – DF
2011

EDUARDO GOMES PIERI

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXÉRCITO BRASILEIRO

Trabalho de Curso (TC) apresentado como um dos requisitos para a conclusão do curso de Administração de Empresas do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Frederico Cruz.

Brasília, ____ de _____ de 20__.

Banca Examinadora

Prof.(a):
Orientador (a)

Prof.(a):
Examinador (a)

Prof.(a):
Examinador (a)

RESUMO

A implementação e o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira, SIAFI, no ano de 1987 possibilitou uma maior transparência dos gastos públicos. Esse sistema possibilitou a verificação de diversas irregularidades administrativas decorrentes da atividade de despesa pública que se tornou recorrente. Isso foi e continua sendo um grande problema, visto que a transparência é princípio fundamental da Administração Pública. Nesse contexto, o Exército Brasileiro é uma instituição centenária que tem grande credibilidade perante a nação; credibilidade que pôde ser conquistada pela sua história de acertos operacionais e transparência da Administração Pública. Por esse motivo o presente trabalho de conclusão de curso tem como foco as Organizações Militares do Exército Brasileiro. O objetivo do trabalho é analisar a execução orçamentária levantando as principais características do planejamento tático e operacional que viabilizam a consecução dos objetivos estratégicos. Para isso, serão levantados os aspectos relativos à elaboração do orçamento como parte integrante de um planejamento estratégico, os principais aspectos do planejamento tático e operacional, as normas e condutas da Administração Pública, a contextualização da execução orçamentária no Exército Brasileiro e o SIAFI como ferramenta de tecnologia da informação que possibilita todo o fluxo de operações. Dessa forma, serão identificadas as principais medidas adotadas no âmbito tático e operacional para executar a despesa pública em conformidade com a legislação pertinente, uma atividade delicada que pode ter resultados efetivos e eficientes.

O trabalho trata, em suma, das ferramentas que possibilitam a execução orçamentária no âmbito do planejamento tático e operacional.

Palavras-chave: Execução Orçamentária. Exército Brasileiro. Planejamento estratégico. Planejamento tático. Planejamento operacional.

1. INTRODUÇÃO

As Organizações Militares são instituições públicas com objetivos estratégicos definidos pelo Governo Federal e pelo Ministério da Defesa. A consecução dos objetivos estratégicos, nessas instituições públicas, é possibilitada pela descentralização de recursos possibilitando a transformação de capital em insumos e materiais. O gasto público quando alinhado a um planejamento estratégico é entendido como execução orçamentária. A execução orçamentária nas Organizações Militares do Exército Brasileiro é fruto do alinhamento entre o planejamento estratégico, tático e o operacional, que é possibilitado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira, SIAFI. Este trabalho tem como principal objetivo levantar os aspectos inerentes à execução orçamentária no Exército Brasileiro. Como tornar esta atividade possível? É possível o alinhamento dos gastos públicos aos objetivos estratégicos? Quais as principais características e peculiaridades, no âmbito tático e operacional, da execução orçamentária no Exército Brasileiro que possibilitam a consecução dos objetivos estratégicos? O desenvolvimento dessas questões se dará com a pesquisa bibliográfica de documentos e estudos de caso que possibilitarão esclarecer aspectos relativos à elaboração do orçamento como parte integrante de um planejamento estratégico, os principais aspectos do planejamento tático e operacional, as normas e condutas da Administração Pública, a contextualização da execução orçamentária no Exército Brasileiro e o SIAFI como ferramenta de tecnologia da informação que possibilita todo o fluxo de operações. O presente trabalho se justifica pelo elevado número de instituições públicas com autonomia administrativa envolvidas em problemas com irregularidades administrativas que são fruto de uma execução orçamentária sem planejamento tático e operacional.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O planejamento estratégico: da elaboração do orçamento à execução orçamentária.

O planejamento estratégico é definido segundo Tavares (2007) como uma ferramenta para implantação de uma estratégia visando o aproveitamento das oportunidades e a neutralização das ameaças. Diante disso, o planejamento estratégico diferentemente do planejamento ou do plano contextualiza a organização, ou seja, vê a organização como parte integrante de um sistema. Desse modo, todas as organizações, seja ela pública ou privada, devem ter um planejamento estratégico definido, fundamental para a contextualização da organização com o sistema no qual está inserido.

Sob outra ótica, a estratégia é uma definição que vem do grego “strátegos” que se refere a uma posição, referia-se à “arte do general”. Já segundo Chiavenato (2004), a estratégia advém das habilidades gerenciais administrativas, liderança, oratória e poder. Ainda segundo Tavares (2007) é impossível realizar o plano de ação concebido por um planejamento estratégico sem a disponibilidade de recursos financeiros.

Nessa mesma linha de pensamento, Almeida (2004) se refere à verificação dos recursos financeiros como o estudo de viabilidade que é a verificação da quantidade de recursos disponíveis e necessários. Portanto, segundo esses três autores, a estratégia, ou plano de ação, depende do sistema no qual está inserida a instituição, das habilidades gerenciais de quem irá traçá-la e principalmente da disponibilidade de recursos.

É importante destacar que o orçamento é fundamental para a execução do plano de ação concebido por um planejamento estratégico. Dessa forma, qualquer objetivo estratégico será realizado se for provisionado com o recurso financeiro necessário. Segundo Tavares (2007) a escolha estratégica está ligada à questão orçamentária, sendo que, poderá impor condicionante e limitações. Portanto, o detalhamento dos custos alinhado ao planejamento estratégico é importantíssimo, pois permite que se visualize como o orçamento está distribuído. É fundamental o equilíbrio na alocação desses recursos.

Para Tavares (2007) as organizações públicas vivem num contexto de maior previsibilidade, pois dependem de dotações governamentais. Nesse contexto, suas ações são limitadas pelas dotações orçamentárias, ou seja, quase não possuem flexibilidade.

Tavares (2007) afirma que o orçamento é parte que integra o processo de gestão estratégico e deve atender às necessidades, características e objetivos organizacionais no período estipulado. Abrange todos os níveis da organização que necessita de qualquer alocação de recursos. A escolha estratégica está intimamente relacionada com a questão orçamentária e com a contrapartida financeira das atividades previstas nos planos de ação. Cada plano, projeto ou programa deve ter seu orçamento detalhado. Segundo Valeriano (2001) denomina-se plano, o documento que consubstancia as decisões e visa à consecução de objetivos finais a serem alcançados em determinado período. Cada plano será composto por projetos e operações correntes, normalmente estruturados em programas.

Para Tavares (2007), a elaboração do orçamento é parte do processo de implantação do planejamento estratégico e tem como principal objetivo possibilitar a consecução dos diversos objetivos estratégicos. Segundo esse mesmo autor o processo de elaboração é constituído por: delimitação do negócio, formulação da visão, da missão, e do inventário das competências distintas; análise macroambiental; análise dos públicos relevantes, do

ambiente competitivo e dos tipos de relacionamento da organização; análise do ambiente interno; valores e políticas; formulação e implementação de estratégias; definição de objetivos; definição de parâmetros de avaliação e controle; formulação de um sistema de gerenciamento de responsabilidades; e implantação.

Segundo Valeriano (2001) as operações e projetos, uma vez planejados e consolidados nos planos de ação, entram em execução. Tavares (2007) afirma que a exatidão entre a previsão orçamentária e a sua execução dependerá de alguns aspectos como: natureza da organização; características de seu funcionamento; e das habilidades e competências dos responsáveis pela sua execução.

Simultaneamente à execução entra a fase de controle. Valeriano (2001) afirma que existem as auditorias internas e independentes. As auditorias internas são feitas pelo pessoal da organização e as independentes são realizadas por pessoas estranhas à organização.

Tavares (2007) dá importante destaque às habilidades e competências dos responsáveis pela sua execução, uma vez que, o conhecimento dos detalhes que envolvem o trato da questão orçamentária pode contribuir para aumentar o seu grau de precisão.

Deve-se, portanto, entender que o orçamento é uma parte da elaboração do planejamento estratégico que possibilita a consecução dos diversos objetivos determinados. Uma vez traçadas as estratégias, o plano entra em execução. Os planos de ação agrupam todas as operações correntes e os projetos. A execução desses planos e o controle da efetividade são verificados pelas auditorias internas e externas.

2.2. As principais características do planejamento tático e operacional.

Segundo Valeriano (2001) o planejamento tático está relacionado às ações mais imediatas, é voltado para a estrutura e trata de aspectos relacionados ao funcionamento. As ações preconizadas pelo gerenciamento estratégico são implementadas pelo gerenciamento administrativo que é efetivado pelo operacional. Em outras palavras, o orçamento é elaborado no planejamento estratégico e estruturado no planejamento tático que visa possibilitar e facilitar a sua execução.

Segundo o mesmo autor a gerência operacional dedica-se a tomadas de decisões no nível das operações correntes para maximizar a conversão dos recursos e capacidades da organização em produtos e serviços. Essas operações são constituídas por processos executados por equipes permanentes, são repetitivos, têm por objetivo a reprodução de bens e serviços. O planejamento da gerência operacional é elaborado pelo plano de ação que é o documento que consubstancia as decisões e visa à consecução de objetivos finais a serem

alcançados em determinado período. Cada plano de ação é composto por projetos e operações correntes e estruturados em programas.

Segundo Valeriano (2001) os projetos são originários dos objetivos de curto prazo. Dessa forma eles são a espinha dorsal da implementação da estratégia. A implementação da estratégia é obtida através da execução dos projetos. Fazem parte de um projeto as seguintes etapas: iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento.

Os projetos podem ser agrupados em programas. Os programas são conjuntos de projetos que possuem vários produtos correlatos e/ou serviços associados. Valeriano (2001) destaca a importância do alinhamento dos projetos com os objetivos estratégicos.

Segundo Valeriano (2001) o começo do projeto está relacionado ao escopo do projeto. O escopo é o processo que tem início com o reconhecimento que dá estímulo ao projeto e vai até a sua formalização. O escopo do projeto deverá levantar os aspectos inerentes à Estrutura de Decomposição do Trabalho que explicita as partes e atividades do projeto. A descrição do escopo do produto deve conter: a necessidade operacional que o produto deverá satisfazer, as características que ele deve possuir para satisfazer as necessidades, e em que prazo o produto deverá estar pronto. A formalização do projeto é o meio pelo qual a organização reconhece a existência do projeto.

Para Valeriano (2001) o tempo deverá ser o resultado do seqüenciamento das tarefas elencadas na Estrutura de Decomposição do Trabalho, realizado no escopo do projeto, e a definição da duração dessas atividades. A estimativa de duração das atividades e o seqüenciamento conduzirão ao cronograma de atividades.

Após o levantamento do escopo e do tempo do projeto, Valeriano (2001) afirma que deverão ser levantadas as necessidades de recursos. A definição dos recursos necessários detalhará os insumos, que permitirá verificar a necessidade de material a adquirir e suas especificações. Os recursos são os equipamentos, material, os serviços e o pessoal necessário à execução do projeto. O levantamento dos recursos e do tempo gasto avaliará o custo do projeto. É importante a definição da estimativa dos custos do projeto e conseqüentemente o orçamento do projeto.

Valeriano (2001) ainda confere importante destaque ao plano de gestão ambiental dos projetos. Para realizar a gestão ambiental dos projetos deve-se levar em consideração algumas definições. Definição do meio ambiente, incluindo ar, água, solo, recursos naturais, flora, fauna, seres humanos e suas inter-relações. Além disso, o impacto ambiental ou qualquer modificação do meio ambiente, adversa ou benéfica, que resulte das atividades de uma organização, ou seja, a conseqüência de determinada ação sobre o ambiente também

deve ser analisada. A política ambiental, ou seja, a exposição por parte da organização, de suas intenções e princípios em relação ao seu desempenho ambiental que prevê uma estrutura para a ação e definição de seus objetivos e metas ambientais. O objetivo ambiental, decorrente da política ambiental, que uma organização se propõe a atingir, deve ser qualificado sempre que exequível (Valeriano, 2001).

2.3. A Administração Pública

Segundo Fazzio Jr. (2002) são princípios da administração pública: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Já Torres (2005) afirma que as principais características da administração pública são: a impessoalidade, a hierarquia, as regras rígidas, a especialização e a continuidade e controle.

Fazzio Jr. (2002) afirma que a Lei é o suporte e o limite do exercício administrativo. A administração pública tem o dever de aplicar a lei e velar pelo seu cumprimento. Está sujeita ao controle jurisdicional de sua atuação e à fiscalização legislativa de seus atos, ou seja, deverá anular seus atos ilegais e poderá revogar seus atos discricionários inconvenientes e inoportunos. Em síntese, governa a lei. Quem administra só pode fazer o que a lei permite ou autoriza. A descentralização da administração pública está caracterizada pela autonomia administrativa e financeira de determinados órgãos.

Segundo Meirelles (2000) o ato administrativo é a manifestação da vontade da administração pública que tem por fim adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações. Fazzio Jr. (2002) concorda e afirma que os Atos Administrativos são os veículos jurídicos da manifestação da vontade da administração pública.

Para que seja válido, o ato administrativo deve observar: a competência do agente; a forma que o exterioriza; a finalidade colimada; o motivo que justifica sua prática; e o objeto. Todo ato administrativo deve ser motivado, ou seja, deve ser acompanhado das razões que o justifica. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, deve ser parte integrante do ato administrativo.

Fazzio Jr. (2002) afirma que a licitação consiste em um conjunto de atos administrativos dirigidos em seqüência para a eleição de contratante que ofereça condições vantajosas, é um certame competitivo com finalidade pública. A licitação observa ao princípio constitucional da isonomia e deve ser processada e julgada perante os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao objeto convocatório e julgamento objetivo. Os objetivos da licitação são dois:

possibilitar o negócio mais vantajoso para administração e garantir aos concorrentes iguais chances de concorrência.

A licitação é a principal ferramenta da administração pública e observa todos os princípios. Toda aquisição pública deve ser fruto de um processo licitatório, excluindo casos específicos e extraordinários previstos em lei. Para Fazzio Jr. (2002) não licitar deve ser um ato esporádico e legalmente fundamentado.

As modalidades licitatórias são: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso, o leilão e o pregão.

A concorrência é a modalidade de licitação entre interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos. A tomada de preço é a modalidade de licitação entre interessados previamente cadastrados. O convite é a modalidade de licitação entre os convidados pela unidade administrativa em um mínimo de três participantes. O concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados conforme critérios estabelecidos no edital que deve ser publicado na imprensa oficial com antecedência de 45 dias. O leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens inservíveis para a Administração. (FAZZIO JR., 2002).

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances, em sessão pública.

Fazzio Jr. (2002) aponta as seguintes fases da licitação: convocação (edital), habilitação, julgamento e adjudicação.

A administração pública é amparada pela legislação, dessa forma os atos administrativos devem ser executados com a orientação da legislação. A inobservância dos princípios da administração pública são as principais causas das irregularidades administrativas, portanto é essencial o conhecimento da lei.

2.4. O Exército Brasileiro e o orçamento do Governo Federal.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos de planejamento orçamentário do Poder Executivo. O Plano Plurianual, aprovado por lei quadrienal, estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital. O PPA determina o planejamento estratégico do Governo Federal, define as principais ações estratégicas de longo prazo. A definição do PPA orienta a elaboração da LDO que é expedida anualmente e serve para orientar a elaboração da LOA que estabelece as diretrizes e prioridades de gastos.

O Exército Brasileiro formula por intermédio do Ministério da Defesa as Necessidades Gerais do Exército, conjunto de necessidades observadas desde as Organizações Militares (OM) às Regiões Militares (RM). Esse documento será peça importante para a Pré Proposta Orçamentária que será parte do PPA. (ORIENTAÇÕES AOS AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO, 2008.)

As Necessidades Gerais do Exército são elaboradas de acordo com as necessidades das OM, essas são informadas por intermédio da Ficha Cadastro. Todas as Organizações Militares possuem acesso à ficha cadastro que deve ser preenchida de acordo com as necessidades existentes para o ano seguinte de atividades.

A Lei Orçamentária Anual determinará os recursos de capital que serão destinados ao Exército Brasileiro, tudo de acordo com as Necessidades Gerais do Exército, para o exercício financeiro subsequente. Esses recursos são agrupados em programas de trabalho resumido (PTRES) e, após essa definição, a Secretaria de Economia e Finanças (SEF) em conjunto com o Estado Maior do Exército (EME) elaborarão para cada PTRES um conjunto de Planos Internos (PI).

O Exército Brasileiro adotou o PI para permitir o acompanhamento e o controle da realização das despesas. O PI é um instrumento de acompanhamento da ação programada, determina a finalidade para cada tipo de recurso de capital descentralizado.

Cada PI é de responsabilidade de uma Unidade Gestora. Cada Diretoria do Exército Brasileiro exerce a gestão de um PI, descentraliza os recursos recebidos. Por exemplo: o PI I3DACSPENEL é definido da seguinte forma: I3 identifica a Unidade Gestora do recurso, no caso, a Diretoria de Gestão Orçamentária; DA identifica o tipo de gasto, no caso, Despesas Administrativas; CSP identifica a destinação do recurso, no caso, Concessionária de Serviço Público; ENEL identifica a quem foi destinado o recurso, no caso, Energia Elétrica. O PI I3DACSPENEL está relacionado ao PTRES 3527 que são as despesas administrativas, ou seja, gastos relacionados à vida vegetativa das OM.

Pode-se analisar que o Plano Interno, determinado pela SEF, deve estar alinhado ao Programa de Trabalho, determinado pela LOA. Executa-se dessa forma, a gestão tática estruturando os recursos recebidos, bem como a estratégica, alinhando os recursos ao objetivo estratégico.

Além do PI as diretorias fazem a gestão de recursos de acordo com a Natureza da Despesa (ND) que é uma numeração que identifica qual tipo de gasto pode ser realizado com determinado recurso. Por exemplo: o recurso que possui como ND 339030 é destinado à

aquisição de material de consumo, enquanto aquele descentralizado na ND 449052 é destinado à aquisição de material permanente.

A execução orçamentária se faz presente quando é executada a despesa pública nas especificações corretas, pois a observação do PTRES, do PI e da ND é fundamental para o alinhamento estratégico dos gastos públicos.

O controle da execução orçamentária é realizado, no âmbito do Exército Brasileiro, pelas Inspetorias de Contabilidade e Finanças (ICFEX) às quais as OM estão vinculadas.

2.5. A Estrutura da Administração nas Organizações Militares do EB

O Agente Diretor é o Comandante da Organização Militar quando conduz todas as atividades desenvolvidas, inclusive as atividades administrativas. É responsável por todos os atos administrativos da Unidade Administrativa, ou seja, é o principal responsável pela administração da Unidade. O Agente Diretor se intitulará Ordenador de Despesas quando, além da direção das atividades administrativas, realizar também as atividades relativas ao patrimônio da Unidade. (REGULAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO EXÉRCITO, 1990).

Dentre as principais atribuições do Agente Diretor cabe ressaltar: determinar que as compras, obras, serviços e alienações, sejam efetuados com estrita observância da legislação pertinente e assinar os documentos de natureza administrativa de sua competência (REGULAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO EXÉRCITO, 1990).

O Agente Diretor e os Agentes da Administração serão os responsáveis diretos pela administração da Organização Militar.

O Regulamento de Administração do Exército aponta os seguintes cargos como agentes da administração: agente diretor, fiscal administrativo, encarregado do setor de pessoal, encarregado do setor de contabilidade, encarregado do setor de finanças, encarregado do setor de material e encarregado do setor de provisionamento.

Aos agentes da administração cabem os seguintes preceitos:

“Atender ao princípio da segregação de funções; estimular a fiscalização, a transparência, a correção dos atos e fatos administrativos e o melhor aproveitamento dos recursos alocados à Unidade Gestora; incentivar a capacitação técnica e o comprometimento de todos os agentes; acompanhar, com efetividade, a evolução dos sistemas operacionais e aperfeiçoar os processos afetos às diversas seções; Acompanhar, com efetividade, a evolução dos sistemas operacionais e aperfeiçoar os processos afetos às diversas seções; Observar no documento de concessão, quando da utilização dos recursos, a finalidade do crédito e a previsão do desembolso financeiro; Consultar, antes de realizar qualquer despesa, a legislação pertinente a licitações e contratos; Adotar o planejamento sistemático de gastos, de modo a atender às modalidades de licitação e evitar o fracionamento da despesa; Remeter para exame, certificação e arquivo os documentos no roteiro para a

execução da conformidade de registro de gestão; Observar as normas quanto a arquivamento, prazo e incineração de documentos relativos à conformidade de registro de gestão; Instaurar processo administrativo, permitindo a ampla defesa e o contraditório, particularmente após um IPM em que tenha sido constatado débito para com a Fazenda Nacional e não tenha sido possível o ressarcimento e/ou o reconhecimento da dívida; e Orgulhar-se de ser um agente da administração do Exército. Conscientizar-se de ser responsável por parcela significativa da credibilidade da nossa instituição perante a nação brasileira.” (ORIENTAÇÕES AOS AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO, 2002, p. 22)

O Regulamento de Administração do Exército aponta o Fiscal Administrativo como responsável direto pelo assessoramento do Agente Diretor no que diz respeito à administração orçamentária. O Encarregado do Setor de Pessoal é o principal assessor do Agente Diretor no que tange ao pessoal, função que será pouco utilizada nesse trabalho, pois o pagamento de pessoal não é objeto de estudo. O Encarregado do Setor de Finanças é responsável pela execução contábil e financeira da OM. O Encarregado do Setor de Material é responsável pela execução das atividades de aquisição e contratação de obras e serviços da OM. O Encarregado do Setor de Aprovisionamento é responsável pela execução das atividades de aquisição e contratação de obras e serviços do setor de aprovisionamento.

Como já foi dito, o Agente Diretor é o principal responsável pelo planejamento operacional da Organização Militar e deve ser assessorado pelo Fiscal Administrativo. O plano de ação composto por projetos e operações correntes deve ser elaborado pelo Agente Diretor. A execução contábil e financeira é atribuição do Encarregado do Setor de Finanças e o agente executor das aquisições e contratações de obras e serviços é o Encarregado do Setor de Material e Aprovisionamento.

O Regulamento de Administração do Exército não prevê o Setor de Aquisições Licitações e Contratos (SALC), que tem se tornado fundamental para a execução das atividades relativas às Licitações e Contratos. Apesar disso ele está previsto no Programa de Apoio Administrativo das Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército Brasileiro.

2.6. O processo de gasto público nas Organizações Militares do EB

As despesas públicas devem respeitar seus estágios: o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho é um ato administrativo emanado por autoridade competente que cria obrigação de pagamento. A finalidade do empenho deverá estar de acordo com o crédito recebido, seguindo o seu Plano Interno, Natureza de Despesa e o seu limite, valor. Os créditos são disponibilizados pelas Notas de Movimentação de Crédito, NC. O empenho é realizado pelo Setor de Aquisições Licitações e Contratos. O início do gasto público deve respeitar a legislação pertinente, portanto é fundamental a verificação do processo licitatório para a

execução e determinação de um empenho. (REGULAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO EXÉRCITO, 1990)

O processo licitatório deve ser realizado nas Organizações Militares pelo Setor de Aquisições Licitações e Contratos.

O Regulamento de Administração do Exército, 1990, prevê que a liquidação se verifica no ato de recebimento do que foi empenhado. A liquidação é o recebimento do material ou serviço que foi solicitado mediante nota de empenho. Somente após a liquidação pode-se realizar o pagamento. A liquidação deve ser realizada mediante o recebimento do material, serviço ou obra, e sua respectiva nota fiscal. Para aquisição de materiais, obras e serviços da Organização Militar, quem recebe e verifica a qualidade e especificações é o Encarregado do Setor de Material. Já para a aquisição de materiais, obras e serviços do setor de provisionamento, quem recebe e verifica a qualidade e especificações é o Encarregado do Setor de Provisionamento.

O pagamento consiste em ordem exarada pela autoridade competente para efetuar a ordem bancária. Esse deve ser realizado mediante autorização no verso da nota fiscal de recebimento. O Encarregado do Setor de Finanças é responsável pela execução dessa atividade.

2.7. O Sistema Integrado de Administração Financeira

O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal foi desenvolvido no ano de 1986 e implementado no ano de 1987. Antes da implementação, o Governo Federal utilizava técnicas rudimentares para o controle dos gastos públicos, o que resultava em diversas deficiências no controle e execução financeira e orçamentária. Esse cenário estimulou o desenvolvimento e implantação de um sistema informatizado, que integrasse os sistemas de programação financeira e que pudesse fornecer informações gerenciais, confiáveis e precisas para todos os níveis da Administração. (site http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp acessado em 27 de abril de 2011).

O Exército Brasileiro utiliza o SIAFI como plataforma de execução de gastos públicos.

3. MÉTODO E PESQUISA

O modelo de investigação adotado foi o dedutivo. A pesquisa exploratória foi realizada para a análise e verificação de conceitos existentes. Buscou-se verificar e aprimorar idéias para a execução de processos existentes. (GIL, 2008).

O método de abordagem qualitativo permitiu o levantamento de informações pouco estruturadas, teve como objetivo compreender e descrever o contexto do problema. (GIL, 2008).

Como meios de investigação foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso, que, segundo Vergara (2009), se utiliza de diversas técnicas de coleta de dados. Os dados serão analisados a partir dessa pesquisa, houve, portanto, uma “busca de estudos anteriores que já foram produzidos por outros cientistas” (ACEVEDO; NOHARA, 2007, p. 48).

4. O ORÇAMENTO NO EXÉRCITO BRASILEIRO, UMA VISÃO TÁTICA

O planejamento estratégico do Governo Federal denomina-se Plano Plurianual. O Plano Plurianual determina o planejamento do País em longo prazo, define seus objetivos, metas e principais missões. O planejamento orçamentário é definido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual que definirão as arrecadações fiscais e os gastos do governo, possibilitando a consecução dos objetivos estratégicos. Para a consecução dos objetivos estratégicos o Governo Federal agrupa seus gastos em programas, cada programa possui uma quantidade de recursos destinados a um grupo de projetos e operações correntes a serem desenvolvidos.

Como foi analisado o Exército Brasileiro elabora um documento com as Necessidades Gerais do Exército. Esse documento é a consolidação das necessidades de recursos de todas as Unidades Administrativas. A Ficha Cadastro é a ferramenta que possibilita a todas as UA informar suas necessidades. As Necessidades Gerais do Exército irão orientar a Pré-Proposta orçamentária que será peça fundamental do PPA, da LDO e da LOA.

Determinada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prioridades de gastos do Governo Federal são definidas e com elas os programas a serem executados. O Exército Brasileiro recebe seus recursos financeiros diretamente do Ministério da Defesa, cada programa do Governo Federal é gerido por uma diretoria do Exército Brasileiro. O Exército Brasileiro gerencia seus gastos pelas diretorias, cada uma tem obrigação de realizar um programa específico do Governo Federal.

A descentralização administrativa do Governo Federal está caracterizada pela autonomia administrativa de algumas instituições públicas. A maioria das Organizações Militares do Exército Brasileiro possui autonomia administrativa.

As Organizações Militares recebem seus recursos financeiros diretamente das Diretorias pelo SIAFI, Sistema Integrado de Administração Financeira. Essa atividade é realizada pela disponibilização de crédito mediante Nota de Movimentação de Crédito com valores e especificações determinadas. As Notas de Movimentação de Crédito possuem características que determinam como deverá ser executada aquela despesa. O Plano Interno identifica a finalidade do crédito, a Natureza da Despesa define o que poderá ser realizado com aquele crédito e o valor do total identifica quanto poderá ser gasto. Essas informações são fundamentais para a execução orçamentária.

O nível tático do Exército, traduzido pelas suas Diretorias, exerce a função vital do planejamento Tático definido por Valeriano (2001) que trata dos aspectos relacionados ao funcionamento e à estrutura. O nível tático define como os recursos serão estruturados e realizam a descentralização dos mesmos, tudo de acordo com as necessidades informadas na Ficha Cadastro e nos objetivos estratégicos de cada organização, exercendo dessa forma seu papel tático.

Recebido o crédito as Organizações Militares deverão começar os estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho deverá ser realizado conforme as especificações de Natureza de Despesa, Plano Interno e Valores definidos na Nota de Movimentação de Crédito, porém pode-se empenhar determinado crédito para aquisição de determinado serviço ou material após a realização de um processo licitatório. A Nota de Empenho é realizada mediante o SIAFI e terá as seguintes especificações: quantidades e especificações dos materiais comprados, empresa que fornecerá os materiais ou serviços adquiridos, quantidade, valor unitário e valor total, dos itens adquiridos e valor total da Nota de Empenho. É importante ressaltar que tudo que for adquirido com aquela Nota de Empenho deverá ter como finalidade as especificações do Plano Interno e deverá estar de acordo com a Natureza de Despesa. A execução da Nota de Empenho cria uma obrigação de entrega de determinados produtos ou serviços.

A entrega dos produtos ou serviços solicitados pela Nota de Empenho é realizada mediante o recebimento da Nota Fiscal. Após o recebimento dos produtos ou serviços executa-se a Nota de Lançamento de Sistema no SIAFI realizando a liquidação. A liquidação efetuada no sistema gera uma obrigação da Organização Militar perante determinado CNPJ.

Após a liquidação a Organização Militar recebe o numerário e executa o pagamento também pelo SIAFI.

5. O PLANEJAMENTO OPERACIONAL, PROJETOS E OPERAÇÕES CORRENTES

Como pode ser analisado no capítulo anterior, as Organizações Militares possuem um cenário complexo para a utilização de recursos públicos alinhados aos objetivos estratégicos.

É importante destacar que a execução orçamentária deve ser amparada em sua totalidade pela legislação pertinente. A licitação é indispensável à execução de qualquer despesa pública, é a observância de todos os princípios da administração pública.

O Exército Brasileiro indica o pregão eletrônico como principal modalidade licitatória a ser utilizado nas compras públicas. Esse ato administrativo requer tempo visto que é muito importante a análise de alguns pontos.

A licitação é um ato administrativo que observa os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa, tem como principais objetivos possibilitar o negócio mais vantajoso a administração e garantir aos concorrentes iguais chances de concorrência.

As fases da licitação são: convocação (edital), habilitação, julgamento e adjudicação. A fase de convocação é caracterizada pela elaboração do edital. A qualidade de uma licitação está diretamente relacionada a essa fase. O edital deve ser composto pela descrição do objeto e as condições de negociação. A descrição do objeto é um dos pontos mais delicados em um processo licitatório; sem a descrição ideal do objeto a ser comprado, a unidade administrativa pode executar uma péssima negociação cujos resultados serão ineficientes para a administração pública.

O planejamento operacional dedica-se a tomadas de decisões no nível das operações correntes para maximizar a conversão dos recursos e capacidades da organização em produtos e serviços. Os planos de ação consubstanciam os projetos e as operações correntes no nível operacional.

O planejamento operacional consiste em identificar as operações correntes existentes e os projetos a serem desenvolvidos. Para que esse planejamento esteja totalmente alinhado ao contexto estratégico devem ser observados os objetivos estratégicos que envolvem determinada unidade administrativa.

A identificação e o planejamento das operações correntes deverão ser realizados de forma a levantar os aspectos inerentes à necessidade de material e insumos de cada atividade realizada repetidamente. Esse levantamento resultará em uma lista específica de materiais para cada operação corrente. A relação dos materiais necessários deverá ser fruto de um processo licitatório para negociação e posterior compra com a finalidade única e exclusiva de suprir as atividades e operações correntes em estudo. Vejamos que a especificação dos objetos em análise influenciará diretamente a eficiência e poderá influenciar a efetividade dos materiais e serviços adquiridos pela unidade administrativa.

Os projetos devem ser desenvolvidos completamente alinhados aos objetivos estratégicos da unidade administrativa. Os projetos possuem algumas etapas que são: a definição do escopo, do tempo, dos recursos necessários e o plano de gestão, dentre outros. Merece importante destaque a etapa de definição dos recursos necessários e a definição do plano de gestão ambiental.

Para toda operação de melhoria é fundamental a elaboração de um projeto. A eficiência e a efetividade da despesa pública estão diretamente ligadas à qualidade da elaboração do projeto. Destaca-se a fase de levantamento dos materiais necessários e insumos para a execução de determinado projeto. Essa fase resultará na descrição dos materiais e insumos que deverão passar por um processo licitatório. Lembre-se que a descrição ideal desses objetos é fundamental para um bom processo licitatório. Nessa fase podem ser levantados aspectos relacionados ao plano de gestão ambiental do projeto.

As Organizações Militares do Exército Brasileiro atuam no contexto operacional, a execução operacional será possibilitada pelo planejamento essencial identificado anteriormente. Destacam-se os aspectos inerentes ao levantamento de materiais e insumos relativos às operações correntes e aos projetos, e a definição das especificações dos materiais necessários. Todas essas atividades devem ser realizadas pelos agentes da administração com a gerência do Ordenador de Despesas.

6. CONCLUSÃO

As Organizações Militares com autonomia administrativa são diretamente responsáveis pela consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal. A consecução desses objetivos é possibilitada pela descentralização de recursos destinados às diversas atividades. A execução orçamentária é possibilitada pelas atividades realizadas nos diversos níveis administrativos a destacar: estratégico, tático e operacional.

Esse trabalho levantou algumas importantes ferramentas que possibilitam a execução orçamentária. Cabe ressaltar, no nível tático, a reunião dos aspectos específicos à elaboração da estrutura funcional e gerencial; e no nível operacional, a elaboração dos planos de ação. No âmbito tático, a elaboração das Necessidades Gerais do Exército, dos Planos Internos e Natureza de Despesa, possibilitam sobremaneira a execução orçamentária. O desenvolvimento tático realizado pelas Diretorias do Exército Brasileiro é fundamental para o desempenho da execução orçamentária e a consecução dos objetivos estratégicos. No âmbito operacional, a elaboração dos planos de ação fundamentados nas operações correntes e projetos resultam em necessidades de materiais e insumos, o que possibilita a elaboração da Ficha Cadastro e a posterior compilação das Necessidades Gerais do Exército.

A definição dos objetivos estratégicos pelo Governo Federal, a definição dos Planos Internos das Diretorias, a execução das atividades e realização das despesas é um complexo fluxo administrativo que tem resultados eficientes e é factível pelo sistema de informatização disponibilizado, o SIAFI.

Esse trabalho foi realizado tendo como principal universo o Exército Brasileiro e suas rotinas de Administração Pública.

Tendo em vista a extensão do assunto abordado não foi possível destacar todos os aspectos acerca da legislação relacionada à administração pública, nem tampouco realizar uma análise de todos os gastos do Exército tendo como principal enfoque os gastos realizados com materiais e serviços destinados ao cumprimento dos objetivos estratégicos.

REFERÊNCIAS

WALDO, Fazzio Jr. Fundamentos de Direito Administrativo. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

COELHO, Daniela Mello. Administração Pública Gerencial e Direito Administrativo. São Paulo: Mandamentos, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. Planejamento Estratégico. 7 ed. São Paulo: Campus, 2004.

TAVARES, Mauro Calixta. Getsão Estratégica. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTA, Benny Kramer; ALMEIDA, Martinho I. R. de. Estratégia – Direcionando Negócios e Organizações. São Paulo: Atlas, 2005.

Secretaria de Economia e Finanças. Orientação aos Agentes da Administração. 2002.

Regulamento de Administração do Exército. 1990.